

“入世”与我国原产地规则的对策探讨

蔡庆辉 (厦门大学国际经济法研究所讲师、在职法学博士研究生, 厦门 361005)

[内 容 提 要] 我国已经成为 WTO 的正式成员方, 必然要求我国国内立法与之相符。因此, 我国政府就必须对目前的国内原产地规则立法作出修改, 以适应履行《原产地规则协议》的需要, 以便充分利用《原产地规则协议》为我国社会主义市场经济建设服务。有鉴于此, 笔者试对如何完善我国的原产地规则提出了若干对策与建议。

[关 键 词] 原产地; 原产地规则; 原产地规则协议

[中图分类号] F75210 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000 - 6249(2003)07 - 0066 - 04

原产地规则是一项影响各国经济利益的重要制度, 而与此同时, 原产地规则的滥用又业已成为当代国际贸易实践中一种重要的贸易保护手段。有鉴于此, 近 50 年来, 各国为了协调和统一国际原产地规则付出了艰辛的努力。经各有关方面的共同努力, 终于在乌拉圭回合结束的 1993 年底, 通过了《原产地规则协议》(Agreement on Rules of Origin)。原产地规则的国际统一, 是国际贸易的潮流所趋。我国已经正式加入 WTO, 成为 WTO 的成员方, 就必须全面履行 WTO 的有关协议, 包括《原产地规则协议》。

目前, 《原产地规则协议》规定的非优惠原产地规则的国际协调尚未最后完成。按照《原产地规则协议》的规定, 各成员在过渡期间仍有权制定和实施各自的原产地规则, 但须遵守规定的实施纪律; 在过渡期后则必须统一实施 WTO 原产地规则, 并须遵守规定的实施纪律。过渡期的长短, 将取决于 WTO 部长会议对原产地规则协调。在这样的历史背景下, 我们一方面应积极参加原产地规则的国际协调活动, 提出有利于自己的方案; 另一方面, 也要加紧我国原产地规则的立法对策研究, 以适应“入世”后有效实施《原产地规则协议》的需要。以下笔者试图通过分析我国现行原产地规则的缺陷, 提出完善我国原产地规则的若干对策。

一、我国现行原产地规则概述

我国现行原产地规则分为进口货物原产地规则和出口货物原产地规则两部分: (1) 我国进口货物原产地规则起源于实施两种关税税率 (即一般税率和优惠税率——最惠国税率) 的需要。海关总署于 1986 年 12 月颁布了《中华人民共和国海关关于进口货物原

产地的暂行规定》(以下简称《暂行规定》), 这是我国第一次在原产地规则领域制定的规章。(2) 我国出口货物原产地规则起步于签发出出口货物原产地证书的需要。1992 年 2 月国务院通过了《中华人民共和国出口货物原产地规则》(以下简称《规则》); 1992 年 4 月和 5 月, 为了配合《规则》的实施, 外经贸部相继制定了《中华人民共和国出口货物原产地规则实施办法》(以下简称《实施办法》) 和《含有进口成分出口货物原产地标准制造、加工工序清单》(以下简称《加工工序清单》); 为进一步加强原产地证书的签发工作, 外经贸部还制定了《关于签发中华人民共和国出口货物原产地证明书的规定 (试行)》, 使原产地工作走上了规范的轨道。

二、我国原产地规则的现存问题

各种原产地规则配套法规的相继出台及其实施, 在减少贸易摩擦、保护外商投资环境、加强原产地证书的签发工作等方面起到了积极的作用。但是, 其不足方面也是明显的:

(一) 进口货物原产地规则的不足

11 判定标准不具体, 可操作性差。《暂行规定》列明了两种判定产品是否经过了“实质性改变”的标准: 一是《海关进出口税则》中四位数税号一级的税则归类已经有了改变, 二是加工增值部分所占新产品总值比例已超过百分之三十及其以上。但《暂行规定》却并没有明确说明在何种情况下适用何种标准, 并且对怎么计算增值比例也没有规定具体的计算公式和方法, 这些都明显不符合《原产地规则协议》的规定。另外, 《暂行规定》中海关处罚的概念也是笼统的, 对处罚的适用范围、种类、罚则等均无明确规

定。

21 标准过于简单。《暂行规定》仅是一般性的框架原则，对有些产品需要制定单独的标准过于简单。并且，《暂行规定》中采用的“实质性改变”只有“税目改变”和“增值百分比”标准，对“制造、加工工序”标准未予规定，而且，这几种标准的优先适用层次规定也不明确，实践中难以操作。同时，《暂行规定》也没有规定任何的“肯定标准”或“否定标准”。而《原产地规则协议》明确了制定原产地规则过程中的技术问题，即各缔约方的原产地规则应以肯定标准为基础，允许用否定标准作为对肯定标准的说明。

31 效力层次较低。《暂行规定》仅是由海关总署颁布的部门规章，其法律效力层次之低，与原产地规则的重要性及其他问题的牵连性是极不协调的。

41 争议解决程序不全面、欠规范。《暂行规定》第9条的规定，既缺乏司法程序的规定，又不符合《原产地规则协议》的规定。这是因为，按照后者的规定，任何与确定原产地有关的行政行为都应立即接受独立于做出原产评定意见的当局的司法、仲裁及行政听证或程序的审查，该审查可以修改或推翻原评定意见。

（二）出口货物原产地规则的不足

由于我国当时制定《规则》、《实施办法》及《加工工序清单》的主要出发点是为了控制对“三来一补”加工贸易中不合理申领我国原产地证的现象，试图缓冲与贸易伙伴的摩擦，即制定这些规则的出发点较低，所以，不可避免的暴露出下列问题：

11 原产地标准过于宽松。由于制定这些规则的出发点主要是针对出口加工贸易的，但同时又为了不影响我国当时乃至今后十分盛行的加工贸易，特别是不影响港商在华的利益，因此，制定的标准较之我国香港地区还要宽松。鉴于中国大陆地区与香港地区的贸易地位不同（前者是产销地，后者是转口地），制定比香港还要宽松的原产地标准实际上鼓励了大量技术水平含量不高，生产附加值不高的加工工业的进入，这种现象不利于提高我国大陆地区的制造业水平；同时，也在客观上造成了大陆地区贸易配额被侵占，加剧了我国和相关国家因此而产生的贸易争端。另一方面，这种宽松的标准也不利于实现贸易管理政策对外商投资的指导作用，对我国目前外商投资结构严重不合理形成巨大的影响。

21 原产地标准不严谨。由于受制定当时特定历史条件的局限，现行的出口货物原产地标准还存在着

诸多技术性缺陷、表达或衔接不严谨等问题，主要表现在以下几个方面：（1）《规则》规定“实质性改变”是根据“主要的及最后的制造、加工工序”来决定，“制造、加工工序清单”的制定与调整“按照以加工工序为主，辅以构成比例的原则……”来进行。可见，我国的出口货物原产地规则其实质性改变是以产品的制造、加工工序标准为核心，以百分比为补充。很明显，我们还没有将 HS 税目改变标准作为衡量实质性改变的核心标准。虽然，这种标准体系特别适用于“三来一补”贸易方式，但不符合《原产地规则协议》的规定。（2）《加工工序清单》规定的主要加工工序较为简单，要求的增值百分比标准也较为宽松（例如，未对由不同部件配置的套装产品的原产地标准及不授予原产地资格的“微小操作”做出明文规定），几乎所有含有进口成分的产品都能取得中国原产地资格。另外，《加工工序清单》所涉税目也很不全面。（3）《规则》、《实施办法》及《加工工序清单》未规定“反规避条款”，由此不能充分有效地配合我国于 2001 年 11 月 26 日颁布的《中华人民共和国反倾销条例》和《中华人民共和国反补贴条例》的实施。

此外，中国现行原产地规则的另一个突出问题就是进出口原产地规则自成一体，分别由不同部门制定和管理，并且从其实施目的和内容上看，原产地规则也尚未被视为一种重要的贸易管理工具加以充分利用。

三、“入世”与我国原产地规则的对策探讨

我国已经成为 WTO 的正式成员方，必然要求我国国内立法与之相符。因此，我国政府就必须对目前的国内原产地规则立法作出修改，以适应履行《原产地规则协议》的需要，以便充分利用《原产地规则协议》为我国社会主义市场经济建设服务。有鉴于此，笔者试提出如下对策建议：

（一）制定一部统一的《中华人民共和国原产地条例》，由国务院颁布实施

我国应借鉴国际上有关原产地规则方面的先进立法经验，根据《原产地规则协议》的规定，并结合我国实际情况，由国务院召集各有关部门，协调各种关系，制定出一部统一的、内容丰富的、具有多种功能的、以税目改变标准为主的实质性改变方法的原产地规则。统一的原产地规则可以避免并在一定程度上消除各国在国际贸易统计上存在的分歧，尤其是国别贸易统计上的不一致，减少我国与有关国家的贸易纠纷。在这方面，1998 年国务院批准的机构改革方案

将原外经贸部负责主管的出口货物原产地规则负责制定和管理的工作交由海关总署负责。这将更有利于我国原产地规则的改进,更有利于我国实施国际统一的协调原产地规则,与国际接轨。另外,也应加紧有关服务原产地规则和优惠性原产地规则的研究,在统一的《中华人民共和国原产地规则》中制定相关规则。这样,统一的《中华人民共和国原产地条例》将既包括非优惠性原产地规则,也包括优惠性原产地规则和服务原产地规则,不仅提高了法律效力,而且在内容体系上更加完善。

在立法时间上,由于根据《原产地规则协议》的规定,过渡期后我国必须采用统一的国际协调原产地规则,而国际协调工作进度尚无法确定。因此,在统一的国际协调原产地规则出台以前,对我现行进口、出口原产地规则宜暂不作大的调整。应在统一的国际协调原产地规则出台后,再将相应的协调结果转化体现在统一的《中华人民共和国原产地条例》中。在过渡期间,如有特殊情况可采取逐案处理的方式解决;也可通过拟订特定法规或行政规章的方式,作为对现行进口原产地规则的修改补充和向国际规则的过渡。如我国海关自2001年12月11日起实施对进口货物的原产地预确定制度就是以海关总署公告的形式发布的。

(二) 完善原产地规则的内容,并充分利用原产地规则发展对外贸易、保护民族工业,将原产地规则真正作为一种重要的贸易管理工具加以充分利用

如前所述,我国的原产地规则,无论是进口原产地规则还是出口原产地规则,与《原产地规则协议》相对照,都存在着诸多问题。因此,必须使统一以后的原产地规则符合《原产地规则协议》的规定,完善我国的原产地规则。例如,统一后的原产地规则应将税目改变标准作为实质性改变的首要标准,而只有在HS税目分类变化不能反映实质性变化的情况下,才能按HS章节结构,采用增值标准或加工工序标准或其他方法,对特定产品或产品类制定特定原产地规则;又如,应详细规定原产地标准,完善争议解决程序和各当事方的权利与义务等。

由于国际贸易中还有形形色色的差别待遇,原产地规则广泛适用于国别配额、反倾销措施、优惠性贸易待遇、国别贸易统计及原产地标记等领域。原产地规则是涉及各国经济利益的一项重要法规,是一国对外经济贸易政策措施的重要组成部分。为了维护自身的经济利益,主要西方国家或地区均制定了多套不同的原产地规则,通过灵活采用不同原产地标准,达

到引进高科技、吸引外资、限制进口、保护国内产业及增加就业等经济目标。例如,为引进高科技,欧盟规定,对高新技术产品而言,其原产地应为运用高新技术的所在地。欧盟为鼓励吸引半导体技术,将集成电路的原产地标准确定为关键工序——“扩散”工艺,这一规定导致美国和日本在欧盟集成电路行业的投资飞速增长。又如,北美自由贸易协定(NAFTA)中的原产地规则极为严格,由此迫使区外企业为取得北美原产地资格,在区内大量投资设厂,从而达到利用原产地规则吸引和促使外国投资的目的。再如,NAFTA的纺织品及服装原产地采用“纱以后”(Yarn Forward)标准,即用NAFTA成员国生产的纱为原料制成的纺织品和服装方能取得北美原产地资格,从而基本上堵塞了非北美国家纺织品通过在区内某国设置“缝制”工厂进入区内市场的通道,保护了美国本土纺织业,由此利用原产地规则保护了本国产业、增加了国内就业。如前所述,我国的原产地规则出发点较低,主要是为了实施两种关税税率、签发出口原产地证书等,未能充分利用原产地规则,使之用于各种各样的领域,以维护我国的经济利益。因此,我国在制定统一的原产地规则时,要充分借鉴西方发达国家在这方面的先进立法经验,完善我国的原产地规则,充分利用原产地规则达到合理保护民族工业、引导外资投向等方面的作用。

(三) 积极参与WTO原产地规则协调计划,在WCO原产地规则技术委员会协调会议上提出对我国有利的原产地标准,维护我国的经济利益

目前,《原产地规则协议》规定的非优惠原产地规则的国际协调尚未最后完成。我们应积极主动地参与WTO的原产地规则协调计划,以充分维护我国的经济利益。

按照《原产地规则协议》的规定,同时为WTO成员和WCO成员的国家或地区,才有资格作为技术委员会的正式成员。我国虽早已加入WCO,但由于以前一直不是WTO的正式成员方,只能作为观察员参加技术委员会。海关总署作为国内牵头单位,组团参加了已召开过的历次会议。我们的原则立场是,未来协调原产地规则应按照《原产地规则协议》的规定,以技术上的合理性为基础,同时,谨防其他成员方利用协调过程不合理地加严有关产品的原产地规则,保证我国合法利益不受侵犯。海关总署在参与协调工作时,主动同有关产业和贸易部门及时沟通情况,选择国内产业如纺织、轻工、化工和农产品等领域进行重点研究并提出参加协调会议的对策,维护我

国较长远的产业和贸易发展的利益,便利今后我国对协调原产地规则的实施。例如,对于纺织品的“实质性加工”,我国提出了如下意见:棉、麻、丝、毛和化纤类纺织品,由棉、麻、蚕、毛到纱线;由化学单位变成切片或化学纤维(长丝或短纤);由化学短纤到纱线;由各类纱线到织物;织物经漂、染、印后整理成面料;由面料到服装或其他最终产品的加工。所有这些工序均属“实质性加工”,进行其中任意一道加工的国家或地区即为原产地。这一方案是符合我国纺织业现阶段生产加工水平与未来发展趋势的,是符合我国纺织产业的贸易利益的。又如,在WCO对农产品原产地规则的协调中,对于有些国家提出将大包装茶叶加工为袋泡茶就构成“实质性加工”的提法,我国代表据理力争,终于在WTO原产地规则委员会第14次会议(1998年3月)上通过了以茶叶的生长地作为原产地的决定。再如,我国目前钟表(特别是手表)的来料加工虽然贸易量大,但多数成表使用的是进口机芯组装。如果以机芯生产地为原产地(以香港为代表)虽然可在经济上获取较多利润,却无法在国际上确立自己的品牌地位。同此,考虑到我国产业发展的最终目标在于创立自己的民族品牌,应提出以手表最终组装地为原产地的方案。

另一方面,加入WTO以前由于我国观察员地位的限制,我国在WTO技术委员会中只能提出意见,参与讨论,却无权表决;我国也不能参加WTO原产地规则委员会中成员间的非正式磋商,无权参与决策过程中的讨价还价。因此,我国充分利用了有限的权利,利用各国代表团多数是由海关牵头协调、而我国在当地派有海关常驻代表的有利条件,寻找并创造各种机会同与我国利益相近的国家协调立场,争取理解和支持,最终使对我国有利的意见都作为一种选择反映在WTO原产地规则委员会的报告中。

现在,我国已经是WTO的正式成员,是以正式代表身份参加协调规则的制定,具有正式发言权和表决权。因此,更应当充分利用这一权利,积极跟踪参与WTO和WCO两个层面制定国际协调原产地规则的工作争取有利的协调结果,充分维护我国相关产业的利益。

(四) 充分利用普惠制原产地规则

普惠制是发达国家单方给予发展中国家的“普遍性、非歧视、非互惠”的关税优惠制度。WTO《原产地规则协议》和《关于优惠性原产地规则的共同宣

言》及其附件1,对包括我国在内的普惠制受惠国较为有利。而现在WTO在协调统一各缔约国一般原产地规则的同时,也考虑了发展中国家普惠制项下出口产品在给惠国原产地规则要求方面受到的限制等问题,使原产地规则得以在贸发会议和总协定的双重监督、协调下实施,从而有可能使这一有利于发展中国家的关税优惠制度得到充分有效的实施。目前,作为给惠国的30多个发达国家中,除了美国以外,都给予我国产品以普惠制待遇。然而,统计数据表明,我国国有外贸公司普惠制利用率仅为百分之五十左右,远低于三资企业的百分之八十。¹而加入WTO对于我国国有企业来讲是一个机遇,国有企业应学会充分利用普惠制,提高普惠制的利用率,抓住有利时机,利用国际法规扩大出口。

(责编:冰)

注释:

见《暂行规定》第3条。

见《暂行规定》第8条。

《暂行规定》第9条规定:“对于本规定的执行有异议时,由中华人民共和国海关总署最后确定。”

见康玉燕、徐进亮:《货物原产地规则亟待修改》,《中国商检》1998年第2期,第10页。

王学:《世界贸易组织原产地规则及其贸易影响探析》,《西南民族学院学报》(哲社版)2000年第6期,第70页。

徐珊珊:《入世后我国原产地规则应如何修改与运用》,《上海律师》2002年第6期。

张祥:《原产地规则的认识与运用——一个关系我国经济发展和利益的重大问题》,《管理世界》2000年第4期,第1页。

张玉卿、徐进亮:《转向主动管理——我国现行货物原产地规则缺陷及完善》,《国际贸易》2000年第5期,第14页。

通过这一原产地措施,在北美逐渐形成了以美国为前道生产基地,以墨西哥为后道加工基地的区域分工格局,受这一原产地规则的影响,墨西哥于1996年取代中国成为第一输美纺织大国。

茶叶一直都是我国传统的具有民族特色的出口产品,我国又是茶叶的主要出口国家(而且以大包装出口为多),如果我国大包装茶叶出口后经第三国加工为袋泡茶便成为该国产品,而非中国产品,从而使中国茶叶品牌因第三国的简单装袋中在国际市场上消失。同时,将导致袋泡茶制造国到其他国家寻购茶叶,这不仅会使我国茶叶出口受影响,更会连锁地影响我国茶叶的种植和加工。

¹周汉民、邱一川:《中国入世与 原产地规则协议 的适用》,《国际商务研究》2001年第3期,第33页。